

事後検証機関の設置形態とその変化

手 塚 洋 輔

要 旨

大きな事故や事件、不祥事などが発生すると、しばしば政府は事後検証を行う第三者機関を設置する。本稿では、そうした事後検証機関の設置形態を行政機関からの外部性を軸に類型化するとともに、それらの組織形態が1990年代以降どのように使われているのかを考察した。

その結果、不祥事対応に関しても、それまで内部調査が主流だったところから、90年代後半以降、行政機関外部の者が参画する外部化が進展した。さらに2000年代後半になると、外部化に加えて、元検事の登用という司法化もあいまって進んだ結果、政権維持や内部改革のツールとして使用されるようになったことが明らかとなった。

キーワード：不祥事、事後検証機関、元検事

1 はじめに

中央・地方を問わず、政府はしばしば、社会を揺るがす大事故や事件、政策の失敗、不正や汚職などの問題に直面し、対応を迫られる。そして、多くの場合、かかる事態を引き起こした、あるいは防止できなかったという点で、野党やメディアから格好の攻撃材料とされ、政府の信頼は大きく損なわれることにつながりかねない。政府にとって、かかる事態はまさに政治的“危機”である。うまく対処できれば自らの能力を証明できるが、拙劣な対応ではさらに信頼を失墜させることになる。こうした大事故や不祥事への対応は、政府と外部の関係に着目すれば、危機として顕在化して変革を求める勢力（野党やメディア）とそれを抑制して対抗しようとする政府との拮抗の“場”として考えることもできるが（Brändström and Kuipers 2003）、他方で政府や行政機関内部に目をこらせば、危機を利用して改革を試みる勢力と既得権を守りたい勢力との争いの場でもあるという意味で、いずれにせよ改革の「機会を開く」性質を持っているといえよう（Matthews 2012）。

このような場合、問題となった事件や事故（以下では「対象事象」と呼ぶ）の経緯や事実関係について究明するとともにその責任の所在を明らかにすることを目的とした、外部の第三者によって構成される「調査委員会」や「検証委員会」などを立ち上げて調査検証させ、信頼の回復をはかるという手法がとられることが多い。

近年の代表的な設置例だけでも、国レベルでは、BSE問題について政府の対応を検証する「BSE問題に関する調査検討委員会」（厚生労働省・農林水産省：2001～02年）、構造計算書耐

震偽装問題に端を発した「構造計算書偽装問題に関する緊急調査委員会」（国土交通省：2004～05年）、年金問題にかかる社会保険庁の対応を検証する「年金記録問題検証委員会」（総務省：2007年）や「標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会」（厚生労働省：2008年）など、枚挙にいとまがない。

また地方自治体のレベルでも、公金の不適正経理や職員の厚遇問題を対象とする、大阪市の「互助連合会給付金等調査委員会」（2005～06年）や岐阜県の「プール資金問題検討委員会」（2006年）、また生活保護行政の検証を行った「北九州市生活保護行政検証委員会」（2007～08年）など多くの事例が観察される。

さらにこうした事後検証を行う外部委員会は、制度的な違いはあれ、日本以外でも多く存在している。例えば、米国では、同時多発テロ事件への対応を検証した「同時多発テロ事件に関する独立調査委員会」（2002～04年）、英国でもイラク戦争に関するものとして「ケリー博士死因究明に関する独立調査委員会（通称ハットン委員会）」（2003～04年）や「イラク戦争独立調査委員会（通称チルコット委員会）」（2009年～）などが設けられている。

だが、これらの外部委員会は、設置する側にとって諸刃の剣でもある。事故対応や不祥事対応¹⁾の一環として、政府に対する非難を回避・軽減させたり、政府への信頼を回復する手立てともなる一方、そもそもそうした委員会を設置すること自体、問題の存在を認めることになるだけでなく、場合によっては自らの責任を厳しく糾弾されたり、行政にとって痛みの伴う改革案を提示されたりするリスクを引き受けることにもなるからである。また反対に、行政を過度に擁護する報告書が出されたとしても、かえってその不公正さが断罪され、政府の信頼を低下させるおそれもある。それゆえ、事後検証を行う場合、必ずしも外部の第三者によって構成された外部委員会を組織するとは限らず、内部の組織によって行われることも少なくない。

それでは、事後検証を行う諸組織にはどのような機能があり、設置形態の選択や活動にはどのようなパターンがあるのだろうか。例えば、イギリス・アメリカ・オーストラリアといった国々では、調査機関や諮問機関が「制度的に堅固に定着し」ているのに対し、日本では「確固として権威づけられていない」という違いがある（牧原 2009：266）。さらに、日本では、企業の不祥事を含めて多くの事後検証機関が設置されているが、その運用をめぐるのは「未だに実務が確立していな」く、「多くのバリエーションがある」という特徴をもっている（國廣ほか 2010：29）。

そこで本稿では、この組織がもつ特徴や活動内容について、とりわけ設置形態をめぐるそうした「バリエーション」がどのように選択されているかに注目し、断片的ではあるがその傾向性を浮き彫りにしたい²⁾。以下まず、イギリスの研究を参照しつつ、事後検証機関の特徴を、

1) 自治体における不祥事対応について考察した数少ないものとして、金井（2009）がある。

2) 本来であれば、事後検証機関について悉皆調査ができれば望ましいが、データ収集の限界もあり、そのすべてを確認することは容易ではない。したがって本稿ではさしあたり、主にウェブサイトを通じて入手できる機関が中心となつてはいるが、可能な限り多様な行政分野を見渡すことを心がけた。また、報告書本体を引用する場合を除き、各機関への註は省略している。

特に外部性に着目しつつ提示する(2)。そのうえで、戦後日本の事後検証機関の設置形態とその変化について、90年代に内部調査から外部の事後検証機関への流れができたことを述べ(3)、さらにはそうした傾向が2000年代にどのように変化したのかを検討する(4)。

2 事後検証機関の機能と「外部性」

2.1 事後検証機関の要素

分析に先立ち、本稿の対象である「事後検証機関」とは何かを確定しなければならないが、その設置形態や名称が多様であり分析には困難が伴う。そこで、イギリスにおける調査検証機関（public inquiry）に関する研究（Sulitzeanu-Kenan 2006, 2007）で用いられているメルクマールを参考に、日本の文脈に適宜読み替えつつ、事後検証機関とその他の諸機関の異同を検討していくことにしよう。

まず求められるのは、発生した事象に個別設置される「①臨時性」である。これにより、総務省行政評価局による「行政評価・監視」業務のような「行政監察」型監察と呼ばれる業務を行う組織や（白 2001）、主に事故調査や因果関係の特定等を担務とする原子力安全委員会や運輸安全委員会などが除外される。

次は「②裁量」により「③行政部内」に設置されることである。これらの基準は、議会が設置する調査機関や他の法律で設置が定められた調査機関を除外するためのものである。例えば、アメリカ連邦議会の超党派委員会として設置された「ハリケーン・カトリナへの防御と対応策を調査するための超党派特別委員会」などがその典型例である。日本でも、国会において調査や検証を主目的とした特別委員会が稀に組織されるほか、近年では東日本大震災後に「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）」が設置された。自治体レベルでは、地方自治法100条を根拠に設置されるいわゆる「百条委員会」がそれにあたる。

また、行政部内であっても、対象事案発生時に検証機関を設置することが、法令等で予め義務づけられているものもある。法定機関の代表的なものとしては、児童虐待防止法4条5項の趣旨に則り、厚生労働省通知³⁾により都道府県や児童相談所設置市に設置されている児童虐待にかかる検証機関があげられる。さらに組織訓令まで拡げると2008年2月に発生したイージス艦あたごの衝突事故といった事例で設置された海上自衛隊の「艦船事故調査委員会」は防衛省の訓令⁴⁾によって設置が義務づけられている。

これに加えて、当該機関の主要任務が「④調査（investigation）」であって、その対象が「⑤過去の事象」であることを要する。調査を主務としない審議会や私的諮問機関といった「諮問機関」や調査を主務としつつも環境影響調査など、事前の調査を行う「事前調査機関」は、広

3) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長「地方公共団体における児童虐待による死亡事例等の検証について」（2008年3月14日）

4) 「艦船事故及び報告等に関する訓令」（1959年1月27日）

義の「事後検証機関」からは除外される。また事後性を考える上で見逃すことができないのが、政権交代の影響である。なぜなら、大臣や首長などの政治家にとって、当該事象が発生した時期が前の政権のときなのか、あるいは自分が現職となって以降のことなのかによってその帰責のあり方が大きく異なるからに他ならない。逆に言えば、異なる党派による前政権のときに起きたことについては、「歴史的事象 (historical events)」 だとして除外する (Sulitzeanu-Kenan 2006)。これは、前政権の問題を暴露することは、非難回避 (blame-avoidance) というよりも、業績誇示 (credit-claiming) につながるためである (Weaver 1986)。

最後に重要なのが、公式に行政府の外部に設置されること「⑥外部性」である。これは行政内部の調査組織を除外するためのものであるが、ここで留意しなければならないのは、外部性にもさまざまな形態がありうることである。そこで節を改めてより深く検討しよう。

2.2 事後検証機関における「外部性」

外部性要件についてはより弁別が困難である。というのも、政府や省庁から法的に独立した権限を有する組織は非常に少なく、国レベルでいえば、常設の行政委員会や一部の審議会についてのみ、組織法令で「委員は、独立してその職権を行う」旨の規定がなされているものの、臨時に設置される事後検証機関の場合、法令によって設置されることが稀であるうえ、通常そのような規定は設けられないからである。そのため、法的な設置形態ではなく委員構成と事務局の構成という人的側面に着目することとしたい。すなわち、対象事象を所掌する行政機関の関係者以外が委員として就任しているか否か、実際の調査業務を誰が行うのかで判別するのである。

この観点から委員構成と調査実働の人的構成を整理すると、委員構成については、内部者のみで構成される場合、内部者と外部者から委員が構成されている場合、すべての委員が外部委員の場合に分けることができる。調査実働については、当該機関内部で行う場合、政府内の他の府省で行う場合、政府外の者で構成される場合に分けることができる。

これを踏まえ、外部性の程度を図式的に表したのが図1である。第1の内部型とは、典型的には、対象事象が起きたときに組織内部で内部調査チームを組んで調査検証に当たる形態であ

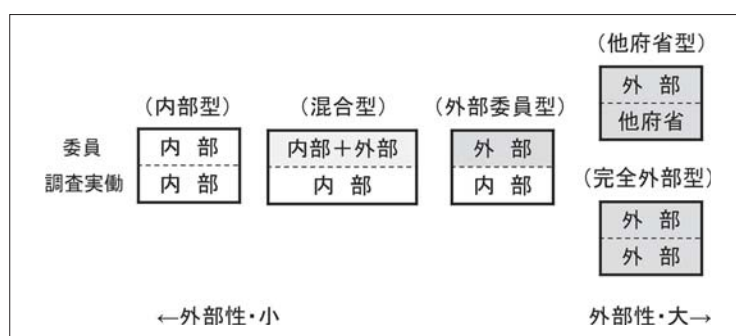


図1 事後検証機関の諸形態

る。いわば不祥事調査・事故調査にあって、通常用いられる形態といってもよい。もちろん、内部で行われる調査検証活動の全てが公表されるわけではない。ただ、事後対応として重要なことは、対象事象が発生した後に、内部調査という形であれ対応しているということを社会に向けてアピールすることである。その意味で、内部調査の開始が報道され、かつ内部調査の結果が報告書等の形態で公表されるか、少なくともその概要が報道発表されている場合に内部型の事後検証機関が設置されたものと判断できる。

事後検証機関の委員に関係者だけでなくそれ以外も加わったのが「混合型」であり、全員関係者以外で構成されたのが「外部委員型」である。内部型よりは外部性が大きく、そのぶん、公正さをアピールしやすくはなっている。だがいずれにせよ、調査の実働を担うのは当該機関内部が主体であり、その調査実働をいかに統制しチェックできるかが課題である。

さらに外部性が大きい形態として、調査実働も外部で行う、「他府省型」と「完全外部型」がありうる。他府省型は、内閣府や総務省に設置することで調査の実働も設置府省の職員が専ら行うものであり、完全外部型は調査実働を行政職員ではなく、弁護士等が全面的に行うものである。いずれも、対象機関の関与は限定されることから、さらに公正さを主張することが可能である。ただ、後述するように、そのぶん、割けるリソースに限界があつて調査範囲を絞り込まざるを得ないこともある。

2.3 検証機関の機能

このような制度的な多様性を踏まえたうえで、臨時外部検証機関を設置することで発揮される機能について見ていくことにしよう。これを整理した英国議会の報告書によれば、①事実関係を確定する機能、②事例に学ぶことで再発防止に資する機能、③関係者を一堂に集めて議論することで和解を図る機能、④政府への信頼を回復する機能、⑤責任の所在を明らかにする機能、⑥設置に伴う政治的な機能があるとされる（PASC 2005）。これらの機能のうち、何を重要と見るかは論者や立場によって強調点が異なるものの、イギリスの場合、事後検証機関の活動という点では、事実関係の確定、再発防止のための学習（提言）、責任の明確化などによる信頼回復が指摘されることが多い⁵⁾。

日本でも、設置根拠となる文書には、機関によって3つの項目のうち、一部または全部が活動内容として明示されていることが通例である。「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」（内閣府：2008～09年）では、検討事項として「事故米穀の不正規流通問題の原因究明、責任の所在の明確化」と「米穀の流通実態等の問題点への対応を含めた、消費者の安全・安心確保のための抜本的改善策」が挙げられていたり、「年金記録問題検証委員会」（総務省：2007年）では「年金記録問題発生の際緯、原因、責任の所在等についての調査・検証を行う」とさ

5) ちなみに、事後検証機関設置の政治性に着目する研究では、政治的機能、とりわけ非難回避機能が重視される。きわめて興味深い論点ではあるが、本稿では深く立ち入らない。

れている。実際、報告書を見ても、多くの場合、事実関係→責任の所在→再発防止策の提言というのが基本的な構成になっている（図2）。以下では、この3つの機能について簡単な検討を行う。

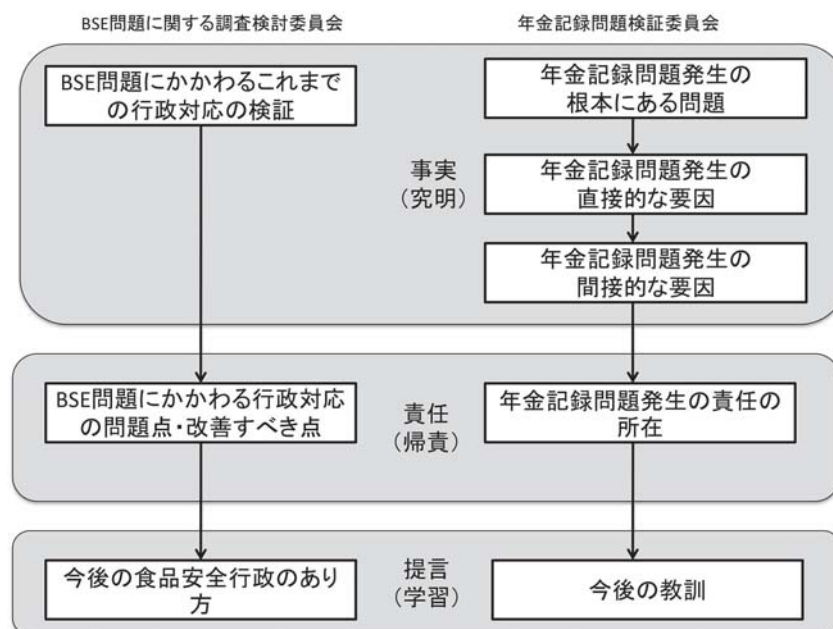


図2 報告書の基本構造（例）

まず第1に、事後検証機関にとって、事実関係を正確に調査し原因究明を進める「究明機能」は次の帰責と学習の基盤にもなる最重要な作業である。このとき、調査の実働を誰が行うのかはきわめて重要である。たとえ、外部委員型を設置したとしても、内部関係者で構成される事務局が調査作業に従事するとすれば、投入できる人員や調査対象の協力を調達できる度合いは増したとしても、よほど外部委員が監視をしなければ正当性を喪失することにもなる。逆に、外部委員自身はもとより、他府省が調査実働を担ったり（他府省型）、外部者による調査作業チームを使った調査（完全外部型）であれば、人員に限りがあることから調査の範囲も自ら限定されざるを得ない。事実、弁護士や元検事のみで調査チームを構成するのではなく、「土地勘のある人」も含めたほうがよいとの見解もある（國廣ほか 2010：39）

第2の帰責機能は、判明した事実関係と原因を基礎に、関係者の責任を明らかにする作業である。だが責任の問題は、事実関係から自然と導出されるわけではない。個人的な非違行為であったとしても、その管理責任を問えば、より上層部へと広くその範囲を広げることが可能となるし、逆に、政策の失敗にかかる問題は多くの場合、組織文化やシステム上の問題抜きでは語りえないにもかかわらず、個人の責任に問題が矮小化されることもある。不祥事や事故の帰責をめぐるのは、帰責範囲を集中する方向と拡散する方向がありえるが（Boin et.al. 2006；Brändström and Kuipers 2003）、個人帰責志向が強まれば、名指しで関係者を糾弾できるという利点はあるが、組織やシステムを大きく変革できるような改善案を提示しにくくなるし、シ

システム帰責志向をとると、より本質的な改革を提言できる一方で、責任主体が不明確となりやすい。

最後に第3の学習機能については、設置目的の一つとして再発防止策の検討があげられることが多く、それは調査検証作業の一環として報告書に、「教訓」や「提言」などの形で記載される。そこで提示される改革案も、帰責の場合と同様、解釈の余地が多く、そのぶん批判に曝されやすい。この点、エリオットらは、イギリスにおける事後検証機関への批判を整理する中で、学習を阻害する要因として、大きく3つの批判点があるとしている（Elliott and McGuinness 2002）。すなわち、政治的・社会的文脈制約からの公正さへの疑念、検証過程そのものがもつ問題、そして帰責機能との対立である。ただ、日本で事後検証機関が設置される場合、政策案を審議する諮問機関と異なり、具体的に制度設計まで踏み込んで改革案が提示されることは稀で、消費者や市民を重視する「意識改革」の必要性、危機管理体制の構築、コンプライアンス確保を目的とした内部管理体制の構築、情報公開の推進などによる透明性の確保といった定型的なレベルの提言にとどまることが少なくない。

3 内部調査から外部検証へ——90年代

以上みてきたように、事後検証機関には制度的な多様性があるだけでなく、究明・帰責・学習という主要機能においてもいくつかの選択肢がある。特に、事後検証機関の制度的基盤が脆弱な日本の場合、それらの機関がどのように選択され、そしていかなる機能を重視した設置となっているかを考察する必要があるだろう。その足がかりとしてここでは、戦後日本における事後検証機関について、90年代までの展開を概観することにしよう。

3.1 事故調査における外部性——常設化と法定化

航空事故の分野では、それまで臨時設置であったところ、1971年に発生した2つの航空事故をきっかけに航空事故調査委員会が設置された。同様に、原子力安全委員会の淵源は、原子力船「むつ」の放射漏れ事故（1974年）への対応の一環で設置された「『むつ』放射線漏れ問題調査委員会」にある。いずれも大きな事故を契機に常設化がはかられたと理解できる。また、児童虐待については、2007年の児童虐待防止法改正によって事例を分析する責務が課せられたこともあって、児童相談所設置自治体による事後検証機関の設置が進められてきた⁶⁾。

こうした事故や虐待といった事象は、第1に事象の発生が明白であり否定しがたいこと、第2に社会的影響の大きく人命と直接とかかわること、第3に再発防止が強く要請されること、などから常設化・法定化によって事態の収拾をはかってきたと考えられる。

6) 2012年8月現在で、対象69団体のうち68団体に設置されており、残り1団体も2012年度中の設置予定とされている（社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第9次報告）」2013年7月）。

3.2 不祥事・政策の失敗における外部性——内部型から外部委員型へ

これに対し、組織や職員の不正、あるいは政策の失敗や不適切な行政活動といった、いわゆる不祥事に関しては、もっぱら、内部調査による非公表の調査が長らく主流であった。90年代以降の代表的な事象をみても、大蔵省汚職、薬害エイズ事件、防衛庁調達実施本部背任事件などにおいて、事務次官や官房長を責任者とする内部型機関を立ち上げるにとどまっていたのである。

そうした中で、内部調査のみで行ってきた不祥事関係の事案についても、外部性をもつ機関を設置する事例が出てきた。その発端となったのが、90年代半ばに相ついで問題となった自治体の公金不正問題である。1995年には、官官接待の原資として食糧費が批判され、翌年には裏金捻出の手段として「カラ出張」による旅費の不正が、オンブズマンやマスコミから問題視されるようになった。これを受けて、1996年2月には鹿児島県で「予算執行に関する調査改善検討委員会」が設置された。この委員会は県関係者と弁護士や公認会計士などの民間人から構成された混合型である。さらに、こうした動きは他府県にも拡がり、福岡県など相ついで混合型が設置された。1997年2月の時点での報道によれば、47都道府県中、21都道府県で何らかの事後検証機関が設置されており、そのうち6県ではそこに外部の民間人が関わっていた⁷⁾。このように、90年代後半、地方レベルにおける不祥事対応については、内部型から混合型へと選択肢が広がったといえることができる。

21世紀に入ると、国レベルでも外部性のある設置例も出てくる。その転換点となったのが、2001年に設置された「BSE問題に関する調査検討委員会」であった。この委員会は、委員全員が外部者で占められた外部委員型であり、討議も全面的に公開され社会の注目も集めた。また、厚生労働省と農林水産省が共同して運営する私的諮問機関であり、「情報公開」と「委員主導」を前面に掲げるなどその運営手法も新しいものだった。事実、報告書の作成も「事前に委員間の意見調整は避け、全て公開の検討委員会の席で意見を調整し成案にしていく」手法がとられ、「恐らく初めての試みとしてこの委員会の持ち方自体も評価の対象となるものと考えている⁸⁾」と述べており、外部性の確保が強調されている。

3.3 内部型が維持される分野での使い分け

外部化が進展してきたものの、従来どおり、内部調査のみで済ませることもきわめて稀ではあるが存在する。それは、警察や防衛といった機密度の高い行政分野に見受けられる。例えば、北海道警察本部における捜査用報償費を流用した裏金問題では、北海道警は内部に「予算執行調査委員会」を設置して内部調査を行うにとどめ、早期収拾をはかっている⁹⁾。

7) 「朝日新聞」1997年2月8日（山梨版地方版）。もっとも、それらすべてが「事後検証機関」の要件を満たすわけではない。例えば、高知県で設置された県事務改革特別調査会は、食糧費等をチェックする常設的な第三者機関であり、少なくとも「調査主務」の要件を満たしてはいない。

8) BSE問題に関する調査検討委員会「BSE問題に関する調査検討委員会報告」2002年4月2日、2頁。

9) もちろん、これには批判も多かった（「朝日新聞」2004年12月18日（北海道地方版）参照）。

この内部型の亜型として、「究明」・「帰責」・「学習」の3機能のうち、「学習」機能のみを後続の諮問機関に切り出すパターンがある。外務省機密費公金詐取事件では問題発覚後まずは、大臣官房に調査委員会を設置し、事実関係及び対象となった要人外国訪問支援室長の責任について内部調査の結果を報告書にまとめた。この後、外部委員型の「外務省機能改革会議」を設置し再発防止策の検討を行った。同様に、名古屋刑務所における刑務官暴行事件でも当初、「行刑運営に関する調査検討委員会」を法務省内に設けて調査検討を進め、再発防止策の検討事項を抽出した中間報告をまとめた後、外部委員型の「行刑改革会議」を設置している。これらとほぼ同様の切り分け方をしているものが防衛施設庁幹部による官製談合問題への対応である。防衛庁では「防衛施設庁入札談合等に係る事案に対する調査委員会」と「防衛防衛施設庁談合等再発防止に係る抜本的対策に関する検討会」という2つの機関をほぼ同時期に設置したが、調査委員会は防衛施設庁長官を長とする内部型である一方で、検討会は、防衛庁副長官をヘッドに内部委員と外部委員で構成された混合型の諮問機関である。前者において事実関係の精査を行うとともに責任の所在について総括しているのに対し、後者においてはもっぱら再発防止策の検討が行われた。

4 外部化と司法化の相補的進展——2000年代後半

前述のように、BSE事件を契機に、組織・職員の不正にかかるものについても、あるいは、政策の失敗にかかるものについても、国・自治体の別を問わず外部性のある事後検証機関を設置する事例が珍しくなくなった。また委員構成も混合型から外部委員型が一般的となったといえる。しかしながら、2000年代後半になると、さらなる外部化——他府省型や完全外部型の設置が見られるようになる。しかもそれらの機関の多くでは「元検事」が委員や事務局として登用される傾向にある。そこで以下では、これら元検事の登用拡大を他国における「司法化」の流れの日本的現れとして把握することで、2000年代後半の事後検証機関の動態を検討したい。

4.1 司法化

そもそも、事後検証機関の重要な機能の一つは、報告書が公正かつ正当なものであると受容されることで、特に帰責の問題が確定し事態が収束することである。それゆえ、当該報告書がいかに権威を保持しうるかは死活的とさえいえよう。こうした事情を背景に、イギリスでは、報告書の権威を高めて受容されやすくするために、委員長に高位の裁判官を任命することが多くみられ、その傾向は、近年とみに進んでいる。こうした傾向をさしあたり「司法化」と呼べば、注目された調査機関についてみると、1990年代までは約30%だったのが、現在は65%に及んでいる（PASC 2005：19）。

日本の場合、現職裁判官がそうした事後検証機関に参画することはまずなく、裁判官経験者でも非常に少ない。これに対し、2000年代後半の特徴として、「元検事」の経歴をもついわゆ

るヤメ検弁護士が随所に登用されるようになったことがあげられる。一般的な弁護士ではないことをアピールするために、あえて「元検事」という肩書きが強調され、委員名簿にも「弁護士（元検事）」と記載されることが多い¹⁰⁾。また、検察庁の幹部経験者が委員会の長に登用される事例もある。次に見る他府省型の「年金記録問題検証委員会」・「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」はともに、検事総長経験者が長に就任している。これらは「司法化」の流れとして理解可能と思われる。

4.2 政権の危機管理——他府省型

他府省型の嚆矢は、年金記録問題を対象に社会保険庁・厚労省ではなく総務省に設置された「年金記録問題検証委員会」（2007年）である。だが、最初からこの形態を選択したわけではない。そこで他府省型に至る経緯を概観すれば、そもそもの端緒は、年金保険料2004年に発覚した政治家の年金保険料未納問題とそれに付随して発覚した社会保険庁の業務目的外閲覧問題であった。この目的外閲覧については内部調査が行われ、再調査等も経て2005年12月に大量の処分を敢行することによって終結した。また、その間に収賄事件も発覚したが、これも内部調査にとどまっている。次に問題となったのが、2006年に発覚した国民年金保険料の不適正免除問題である。未納率を上昇させようと勝手に免除としていたこの問題については、社会保険庁による内部調査が行われる中で、新たに大臣政務官をトップとする「社会保険庁国民年金保険料免除問題に関する検証委員会」（混合型）を厚労省内に設置し、社保庁の内部調査の評価・検証を行うこととなった。とはいえ、後に見る農水省の無許可専従事案の第三者委員会と特別調査チームのような指揮監督関係にはなく、検証委員会側の統制は未分化なものだった。

こうした一連の不祥事を背景として噴出したのが、翌2007年の年金記録問題であり、一挙に非難が高まった。それに対応するため、今度は総務省に「年金記録問題検証委員会」を設置した¹¹⁾。この検証委員会の事務局は総務省行政評価局が担当し、かつ、委員長には元検事総長が就任したという意味で、後に事故米の検証にもつながる方法が採用された。

ではなぜそれまでのように厚労省内ではなく、総務省に設置されたのだろうか。直接的には、厚労省内では「甘くなる」という、安倍晋三首相の指示があったと報じられている¹²⁾。つまり、それまでの内部型や外部委員型では埒があかないことから、結果として新たに発生した年金記録問題で他府省型の設置を余儀なくされたということである。ただ、その背景を考えると、2007年夏の参院選前という時期の問題も大きかったように思われる。当時、選挙の争点であっ

10) 例えば、「服務違反調査委員会」（厚労省：2008年）では、委員会の下に6名の弁護士からなる調査チームを置いているが、そのうち4名が「元検事」である。また「無許可専従問題に関する第三者委員会」（農水省：2009年）の場合、委員8名のうち、7名が弁護士であり、そのうち4名が「元検事」である。

11) これとほぼ同時に、年金記録の裁定を行う「年金記録確認第三者委員会」と社会保険庁の監視を行う「年金業務・社会保険庁監視等委員会」が総務省に設置され、さらには社保庁の解体に伴う「年金業務・組織再生会議」が内閣官房に設置されるなど年金関連のさまざまな審議会が同時並行的に活動することとなった。

12) 「読売新聞」2007年6月5日

た年金問題で自民党は、民主党代表代行の菅直人が橋本内閣の厚相在任中に基礎年金番号導入がなされたことをもって年金記録問題の責任があるとネガティブキャンペーンを張ったものの、批判が大きく、大臣から厚労官僚である社保庁長官へと非難をシフトさせ、検証委員会の中で責任を追及しようとしたのである。

もう一つの他府省型は、2008年に問題となった事故米不正流通事件である。そこでの調査検証活動は、内閣府に設置された外部委員型の「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」によって進められた。この会議の特徴として、農水省所管の分野ではあったものの、折からの消費者庁設置構想とも相まって、その先駆的な試みとして政治的な後ろ盾もあって内閣府に設置されたこと、それゆえ、事務局機能も内閣府国民生活局が担当し、一定の外部性が確保できたことをあげることができよう。これは当時の福田内閣の重要な政策であった消費者庁構想と関連しており、野田聖子担当相の言葉を借りれば「プレ消費者庁¹³⁾」という意味合いを持っていた。

このように、他府省型はいずれも、ときの政権の重大な関心事との接点がある。やはり他府省に調査実働を担わせることはハードルが高く、内閣レベルでの主導性がある初めて成り立つと指摘できよう。

4.3 政官対立と内部改革——完全外部型

これに対して、次に見る完全外部型を選択した社保庁の事例は、内閣レベルではなく、当該機関内部における行政職員との対決姿勢が強く出ている。

社会保険庁では、前述の年金記録問題の後、こんどは、いわゆるヤミ専従問題が浮上した。これを受け、社会保険庁は内部調査に乗り出したものの、社保庁改革と年金機構について審議している「年金業務・組織再生機構」より当該内部調査が不十分との指摘を受けてしまう。そのため、2008年7月に舛添厚労相は、社保庁の内部調査を含めた検証作業と告発の検討を行うために「服務違反調査委員会」を設置した。この委員会の特徴は、大臣直轄組織であり、しかもその下に、ヤメ検弁護士を中心とした専門の調査チームを擁し、独立して調査検証を行ったところにある。この意味で、完全外部型の先駆例として位置づけられる。やはり職員の個人的責任を扱ったためか、珍しく、報告書の概要及び一部しか公表されていない¹⁴⁾。

だめ押しとなったのが、2007年後半から年金記録確認第三者委員会などの場で指摘され始めた標準報酬額の改竄（遡及訂正）疑惑である。時間が経つにつれ判明する件数も増え、関与した職員が証言し出す中、社会保険庁の内部調査は「組織的関与は認められない」というものであった。そのため、この内部調査への批判が高まり、再度、「問題の複雑さや社会保険庁の『身内隠し』に対抗するため」、厚労相直属の「標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会」

13) 「第1回事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議議事録」2008年9月19日

14) 厚生労働省「『服務違反調査委員会報告書』について」
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2008/12/dl/tp1201-3a.pdf>

を設置した（舛添 2010：182）。この調査委員会は服務違反調査委員会同様に、弁護士や他省の官僚からなる調査チームを持ち、独自に調査検証を行い、厚生労働省幹部を含めた責任を追及したのである。

この点、農水省でも、2008年にヤミ専従とその隠蔽問題が発覚しており、同じような経過を辿った。内部調査から始まったものの不備があるとされて、2009年省内に「労使関係問題特別調査チーム」を設置して再調査を行うこととしたが、この上部組織として、元検事を中心とする弁護士チームからなる「無許可専従問題に関する第三者委員会」を設置し、特別調査チームの調査に関して指揮監督を行わせたのである。

以上のような、調査も外部者が主導・指揮する手法は、労使問題や恒常的に違法状態が放置されているといった構造的な問題に、「無許可専従が疑われる者のパソコンの特定・それによるデータの解析を行い……組合側提出資料に頼ることなく、関係事実を把握するとの手法を徹底する¹⁵⁾」かたちで、元検事たちという外部の力を使ってメスを入れる内部改革のツールとして活用されている。実際、これらの事例では刑事告発の是非までが検討され、大臣が、労働組合を叩くという意味合いが非常に強いことが指摘できる。

その一方で、「網羅的な調査を実施するには、厚生労働省や社会保険庁もしくは総務省等の多数の職員を調査に関与させることが必要となるが、これは本調査の客観性・中立性を損なわせる危険性を孕んでいる。むしろ本調査委員会は、行政組織からの独立性の確保を最優先としたのであり、調査の範囲と深度の限界はその代償という面も持つ¹⁶⁾」といみじくも述べてられているように、調査の充実よりも外部性を強調する¹⁷⁾。だが、それはあくまで対象の官僚組織からの距離であって、設置した大臣の（批判的な）意向を汲んでしまい、検証にバイアスがかかったとの批判もある¹⁸⁾。つまり、帰責機能が重視されるあまり、正確な実態把握という究明機能と着実な改革案の提示という学習機能は軽視されているともいえるのである。

5 おわりに

1990年代以降、政府への信頼が失われているとの指摘も多い（田中・岡田 2006など）。なるほどこれと軌を一にするように、事後検証機関はその活躍の場を着実に拡げてきた。その一方

15) 農林水産省無許可専従問題に関する第三者委員会「意見書」2009年9月15日、3頁。

16) 厚生労働省標準報酬週及訂正事案等に関する調査委員会「標準報酬週及訂正事案等に関する調査委員会報告書」2008年11月28日、2頁。

17) ただし、企業のケースではあるが、外部検証機関の場合、内部からの情報提供がなされやすいとの指摘もある（國廣ほか 2010：45）。

18) 「標準報酬等週及訂正等に関する調査委員会」の委員でもあった郷原信郎は「社保庁を含む厚労省の組織のトップでありながら、自分の部下である社保庁職員をこき下ろし、事実を確認する前から組織や部下の職員の刑事責任にまで言及した」舛添の発言と態度は「社保庁の組織や職員にとって決定的に打撃となった」と批判し、そうした中で作られた調査委員会について「設置の際の社保庁批判のバイアスの強さからすると、報告書には批判的論調を示すことが不可欠という考え方になってしまうのも、やむを得ない面があ」ったと回顧している（郷原 2009：149-151）。

で、他府省型や完全外部型は、その設置経緯をみると、何らかの政権の思惑であったり、大臣が内部改革のツールとして使ったりと、政治的意味合いが大きい。ここから垣間見えるのは、事後検証機関が「守り」の側面だけでなく、危機を使った改革の機会を提供するという「攻め」の側面であろう。

最後に、政権交代の影響について簡単に述べておくと、業績誇示の一つとして事後検証機関を設置することにより、前政権の問題を曝いていくことも十分考えられる。これまで自治体レベルでは、例えば、2006年に岐阜県で設置された「プール資金問題検討委員会」は前知事時代の裏金問題をその対象としていたし、長野県田中康夫知事時代に設置された「『長野県』調査委員会」も前知事による長野オリンピックの招致事業を対象とするなどいくつも行われている。

しかしながら、民主党政権では、いわゆる「密約」問題の検証を除いてあまり目立っては活用しなかったように見える。この理由として、当初から政治主導を標榜し政務三役で実務を取り仕切ろうとしたためなのか、それとも経費の使途を明らかにした「事業仕分け」に局所化されたからか、などが仮説的には考えられる。

確かに、企業の不祥事などでも外部による事後検証機関の設置は「一種の流行」であり（國廣ほか 2010：28）、90年代以降「外部化」への指向が抽出できる。しかし、事後検証機関の設置形態が収斂して制度的に定着したわけではなく、政治的文脈に留意しつつ、その他の検証機能を持つ諸機関もあわせて考えていく必要がある。

参考文献

- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern, and B. Sundelius (2006) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge University Press.
- Brändström, A. and S. Kuipers (2003) "From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures," *Government and Opposition*, 38(3): 279–305.
- Elliott, D. and M. McGuinness (2002) "Public Inquiry: Panacea or Placebo?" *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 10(1): 14–25.
- Matthews, F. (2012) "Governance, Governing and the Capacity of Executives in Times of Crisis," in Martin Lodge and Kai Wegrich eds., *Executive Politics in Times of Crisis*, Palgrave.
- Public Administration Select Committee (PASC), House of Commons (2005) *Government by Inquiry: First Report of Session 2004–05*, vol.1.
- Sulitzeanu-Kenan, R. (2006) "If They Get It Right: An Experimental Test of the Effects of the Appointment and Reports of UK Public Inquiries," *Public Administration*, 84(3): 623–653.
- (2007) "Scything the Grass: Agenda-setting Consequences of Appointing Public Inquiries in the UK. A Longitudinal Analysis," *Politics & Policy*, 35(4): 629–650.
- Weaver, R. K. (1986) "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*, 6(4): 371–398.
- 金井利之 (2009) 「不祥事の行政学」『自治体における公正で透明な事務執行をめざして：都市自治体の法的整合性確保に関する調査研究最終報告書』日本都市センター.
- 國廣正ほか (2010) 「検証第三者委員会（新春座談会）」『NBL』920号.
- 郷原信郎 (2009) 『思考停止社会：「遵守」に蝕まれる日本』講談社現代新書.
- 田中一昭・岡田彰編 (2006) 『信頼のガバナンス：国民の信頼はどうすれば獲得できるのか』ぎょうせい.
- 白智立 (2001) 『日本の行政監察・監査』法政大学出版局.
- 牧原出 (2009) 『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会.
- 舩添要一 (2010) 『厚生労働省戦記：日本政治改革原論』中央公論新社.

(付記) 本稿は、日本公共政策学会テーマセッション「信頼と公共政策」報告「事後検証機関に関する一考察」(2010年6月5日)に加筆修正を施したものである。